

Ustawa z dnia ...

o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 28 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określa w drodze rozporządzenia, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach.”

2) w art. 42 wprowadza się następujące zmiany:

a) w ust. 2 po pkt 5b dodaje się punkt 5c w brzmieniu:

„5c) w zakresie średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.), w składnikach określonych w art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środków na odpis, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, oraz środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, o których mowa w art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela;”

b) po ust. 8 dodaje się ust. 8a w brzmieniu:

„8a. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi corocznie, w drodze rozporządzenia wysokość dotacji celowej na realizację zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 5c, a także sposób i tryb udzielania dotacji celowej na realizację zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 5c.”

c) po ust. 9 dodaje się ust. 9a w brzmieniu:

„9a. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dokonuje podziału środków, o których mowa w ust. 2 pkt 5c, oraz przekazuje je jednostkom samorządu terytorialnego.”

Art. 2. W ustawie z dnia z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.) art. 5a ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2 i 2b, w tym na utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Środki niezbędne na wynagrodzenia nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zabezpieczone są przez państwo w formie dotacji celowej.”

Art. 3. W ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 30 ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w ust. 3, w składnikach określonych w ust. 1, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środki na odpis, o którym mowa w art. 53 ust. 1, oraz środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, o których mowa w art. 70a ust. 1, zabezpieczone są w budżecie państwa w ramach dotacji celowej i przekazywane w tej formie do organów prowadzących szkoły, będących jednostkami samorządu terytorialnego, w trybie określonym w art. 28 ust. 8a ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.).”

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny, potrzeba i cel wydania ustawy

Przyjęty obecnie system finansowania zadań edukacyjnych państwa, opierający się o środki finansowe wydatkowane w formie części oświatowej subwencji ogólnej, nie zabezpiecza w sposób należyty prawidłowego wykonywania zadań oświatowych przez organy prowadzące, będące jednostkami samorządu terytorialnego.

Samorządy terytorialne w ostatnich latach podnoszą argument, że środki pochodzące z części oświatowej subwencji ogólnej są niewystarczające, zaś wysokość ich dochodów własnych nie pozwala pokrywać całkowitych kosztów związanych z realizacją zadań oświatowych. Zdaniem przedstawicieli samorządów terytorialnych szczególnym problemem finansowym jest zagwarantowanie wysokości wynagrodzeń nauczycielskich na poziomie gwarantowanym przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.) – dalej KN.

Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego podejmują szereg działań, bardzo często bezprawnych, zmierzających do zmiany statusu szkół samorządowych na status szkół prowadzonych przez organy pochodzących ze sfery prywatnoprawnej. W konsekwencji takie działania powoduje wyłączenie stosowania norm ustawy Karta Nauczyciela w odniesieniu do nauczycieli zatrudnionych w szkołach samorządowych, których status publicznoprawny został zmieniony na status prywatnoprawny.

Należy zauważyć, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym, jedyną dopuszczalną prawnie formą przekształcenia, która powoduje zmianę statusu prawnego szkoły, jest instytucja przekazania szkoły do 70 uczniów - o której mowa w art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.) – dalej u.s.o. Wszystkie inne przekształcenia, w szczególności polegające na fikcyjnej likwidacji szkoły samorządowej i zastąpienia ją szkołą prywatną, czy też bezprawnego zaprzestania naboru do szkół w celu wywołania stanu obiektywizującego przyczynę późniejszej likwidacji, są działaniami bezprawnymi.

W latach 2007 - 2015 w kolejnych wystąpieniach Związek Nauczycielstwa Polskiego informował centralne władze publiczne o przykładach łamania prawa oświatowego przez jednostki samorządu terytorialnego. Ważkim impulsem do tych wystąpień był brak działań nadzorczych w tej sprawie ze strony Ministerstwa Edukacji Narodowej, jak i wojewodów. Związek Nauczycielstwa Polskiego wielokrotnie występował do resortu edukacji o podjęcie natychmiastowych i adekwatnych działań

zmierzających do zabezpieczenia realizacji prawa do edukacji publicznej w szkołach samorządowych. W tej samej sprawie występował także do Prezesa Rady Ministrów.

Sprawą bezprawności przekształceń własnościowych w oświacie, na skutek wystąpień Związku Nauczycielstwa Polskiego, zajął się Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując na możliwość wystąpienia w takim przypadku naruszeń obywatelskiego prawa do edukacji publicznej.

W związku z tym, że działania jednostek samorządu terytorialnego przede wszystkim zmierzały do obejścia norm ustawy Karta Nauczyciela, w szczególności dotyczących kwestii wynagrodzeń nauczycielskich, zdaniem Wnioskodawcy istnieje potrzeba zmiany systemowych zasad ich finansowania.

Wprowadzenie zmiany finansowania wynagrodzeń nauczycielskich z formuły subwencji oświatowej na dotację celową, zdejmie z jednostek samorządu terytorialnego ciężar ich finansowania wynagrodzeń nauczycielskich, a tym samym zmniejszy presję ze strony organów prowadzących odnośnie podejmowania, często sprzecznych z prawem, działań dotyczących zmiany statusu szkół samorządowych – jak ma to miejsce obecnie. Jednocześnie skanalizuje transfer środków publicznych na ściśle określone cele ustawowe, co również umożliwi nadzór państwa nad ich wydatkowaniem.

II. Zmiany normatywne

1. Cel zmiany normatywnej obejmuje kilka ustaw. Zaproponowana w niniejszym projekcie nowelizacja w postaci ustawy *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* dokonuje zmian w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 513 ze zm.) – dalej u.d.j.s.t., ustawie z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*, a także ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

2. W związku z założonym celem niniejszej nowelizacji przede wszystkim zmianie muszą ulec zasady finansowania zadań oświatowych, określone w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*.

W szczególności zmianie ulega art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. poprzez usunięcie z treści delegacji ustawowej odniesienia do stopni awansu zawodowego nauczycieli, jako kryterium ustalania części oświatowej subwencji ogólnej. W związku z tym, że wynagrodzenia nauczycieli nie będą finansowane z części oświatowej subwencji ogólnej, kryterium to staje się bezprzedmiotowe.

Kolejną zmianą w wyżej wymienionej ustawie jest wprowadzenie zmian do treści art. 42 u.d.j.s.t. Zmiana polega na ustanowieniu ust. 2 pkt 5c, który wskazuje, iż średnie wynagrodzenia wraz m.in. z pochodnymi od wynagrodzeń, środków na odpis z funduszu socjalnego i in., finansowane są przez państwo w formie dotacji celowej. W związku z jednoczesnym dodaniem ust. 8a i ust. 9a minister właściwy do spraw oświaty i wychowania otrzymał kompetencję do określania w drodze rozporządzenia corocznie wysokość dotacji celowej na wynagrodzenia nauczycieli, sposobu i trybu udzielania tejże dotacji celowej, a także jej podziału i przekazania jednostkom samorządu terytorialnego.

3. Zmiana w ustawie *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* uzasadnia także zmianę ustawy *o systemie oświaty* oraz w ustawie Karta Nauczyciela.

W art. 5a ust. 3 u.s.o. wprowadza się zmianę polegającą na dopisaniu zdania, iż środki niezbędne na wynagrodzenia nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, finansowane są przez państwo w drodze dotacji celowej.

Ostatnią kwestią objętą przedmiotem nowelizacji, jest zmiana art. 30 KN. Zmiana polega na wprowadzeniu w art. 30 ust. 8 KN zasady, iż środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środki na odpis na fundusz socjalny, oraz środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, finansowane są przez państwo w drodze dotacji celowej.

III. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Przewidywane skutki nowelizacji dotyczą podstawowej kwestii, jaką jest przywrócenie odpowiedzialności państwa polskiego za utrzymanie godności zawodu nauczyciela jako zawodu charakteryzującego się cechą zaufania społecznego. W szczególności odpowiedzialność państwa polskiego dotyczyć ma kwestii źródeł finansowania wynagrodzeń nauczycielskich.

Ustawodawca w pragmatyce nauczycielskiej określił wysokość średnich wynagrodzeń nauczycielskich, opartych o kwotę bazową określaną w ustawie budżetowej państwa. Wysokości wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli określa w obecnym stanie prawnym minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w stosownym rozporządzeniu. Tak więc system wynagrodzeń nauczycielskich opiera się o powszechnie obowiązujące regulacje normatywne.

Konsekwentnie więc właściwe organy państwa powinny ponosić odpowiedzialność za właściwe zabezpieczenie środków na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycielskich. Obecne obowiązujące rozwiązanie normatywne nie jest właściwe, ponieważ częściowo ciężar związany z finansowaniem wynagrodzeń nauczycieli nakłada na organy samorządu terytorialnego, które nie mają wpływu na treść powszechnie obowiązujących regulacji normatywnych, określających wysokość wynagrodzeń nauczycieli (art. 30 KN, wysokości wynagrodzenia zasadniczego z rozporządzenia płacowego).

Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego posiadają określony udział w dochodach podatkowych państwa, jak również posiadają własne dochody z innych źródeł, to jednak rozwarstwienie zamożności samorządów terytorialnych w skali kraju, powoduje w wielu przypadkach skutek w postaci niewydolnej realizacji ustawowych obowiązków państwa w zakresie edukacji.

W ostatnich latach narastał kryzys w właściwym wykonywaniu zadań publicznych w zakresie oświaty przez organy władzy publicznej, a przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego. Organy samorządu terytorialnego zgłaszały coraz większe problemy z właściwym wykonaniem dyspozycji normatywnych odnośnie wynagrodzeń nauczycieli. Jednostki samorządu terytorialnego podejmowały także niezgodne z prawem działania mające na celu obejście przepisów dotyczących wynagrodzenia nauczycieli, określonych w ustawie Karta Nauczyciela, poprzez prywatyzację sieci szkolnictwa publicznego, lub zastępowania go siecią bezpłatnych szkół niepublicznych. W tych bowiem szkołach przepisy dotyczące wynagrodzeń nauczycieli nie mają zastosowania.

Działania władz publicznych, które w sposób systemowy naruszają prawo, a które nie spotykają się z adekwatną reakcją organów nadzoru prawnego, są szczególnie demoralizujące tak dla porządku prawnego, jak i dla porządku społecznego.

Mając powyższe na względzie należy wprowadzić rozwiązania normatywne, które zgodnie z zasadą praworządności, właściwie rozłożą ciężary publiczne na te organy, które mają decydujący wpływ na wysokość wynagrodzeń nauczycielskich.

Właściwe określenie obowiązków władz publicznych i źródeł finansowania tychże obowiązków, zmniejszy presję finansową, jaka w ostatnich latach dotykała jednostki samorządu terytorialnego w kwestii utrzymywania wynagrodzeń nauczycielskich na określonym poziomie, a tym samym zahamuje działania samorządu terytorialnego, które naruszają obowiązujące prawo.

IV. Źródła finansowania

Dotacja celowa na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i innych placówkach samorządowych będzie w całości finansowana z budżetu państwa.

V. Skutki finansowe

Skutek finansowy niniejszej nowelizacji wynosi 39.092.459.738,36 zł.

Poniżej przedstawiono w sposób szczegółowy podstawy normatywne i sposób wyliczenia kosztu.

1) Uwagi ogólne

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 KN - wynagrodzenie nauczycieli składa się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych w postaci dodatku wiejskiego/mieszkaniowego.

Zatem dla potrzeb ustalenia skutków finansowych nowelizacji do ogólnych kosztów wynagrodzeń nauczycieli szkół samorządowych należy dodać koszty funduszu świadczeń socjalnych, dodatku wiejskiego/mieszkaniowego. Oprócz tego do ogólnych kosztów wynagrodzeń należy dodać koszty wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli, które pozostają poza subwencją oświatową.

Ostatnim elementem podlegającym uwzględnieniu odnośnie ustalenia skutków finansowych nowelizacji są środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Zatem odniesieniem dla obliczenia kwoty środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli musi być kwota wynagrodzeń osobowych, o których mowa w art. 30 ust. 1 KN z wyłączeniem funduszu socjalnego i dodatków wiejskiego/mieszkaniowego.

2) Ilość nauczycieli szkół samorządowych na dzień 30 września 2014 r.¹ pomnożona przez średnie ustawowe wynagrodzenia:

- stażyści – $41.048 \times 2.717 \text{ zł} = 111.527.416 \text{ zł}$
- kontraktowi – $99.660 \times 3.016 \text{ zł} = 300.574.560 \text{ zł}$
- mianowani – $170.637 \times 3.913 \text{ zł} = 667.702.281 \text{ zł}$
- dyplomowani – $342.837 \times 5.000 \text{ zł} = 1.714.185.000 \text{ zł}$

łącznie:

¹ <http://www.cie.men.gov.pl/index.php/dane-statystyczne/142.html>

- 654.183 etatów
- 2.793.989.257 zł wynagrodzeń osobowych

3) Koszt wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli (poza subwencją)

Procent etatów w przedszkolach samorządowych – 10,5%²

Ilość etatów nauczycieli w przedszkolach samorządowych:

$$654.183 \times 10,5 \% = 68689,21 \text{ etatów}$$

$$68689,21 \text{ etatów} \times 3661,5 \text{ zł (średnia ze średnich)} = 251.505.542,41 \text{ zł}$$

4) Dodatek wiejski

Procent etatów w miejscowościach do 5000 mieszkańców – 10,6 %³

Ilość etatów nauczycieli w miejscowościach do 5000 mieszkańców:

$$654.183 \times 10,6 \% = 69343,4 \text{ etatów}$$

Dodatek wiejski wynosi 10% wynagrodzenia zasadniczego.

Uśrednione stawki wynagrodzenia zasadniczego w ramach każdego stopnia awansu zawodowego:

- stażyści – 1882,5 zł

- kontraktowi – 1930,8 zł

- mianowani – 2175,3 zł

- dyplomowani – 2547 zł

Średnia z ww. wynosi: 2133,9 zł

$$2133,9 : 10\% = 213,4 \text{ zł}$$

$$213,4 \times 69343,4 \text{ etatów} = 29.595.763,12 \text{ zł}$$

4) Fundusz socjalny

110% x 2.717,59 zł (kwota bazowa) x ilość etatów

Fundusz socjalny nauczycieli szkół samorządowych

$$110\% \times 2.717,59 \text{ zł (kwota bazowa)} = 2989,35 \text{ zł} \times 654.183 \text{ etatów} = 1.955.581.951 \text{ zł}$$

Fundusz socjalny nauczycieli przedszkoli (poza subwencją)

$$110\% \times 2.717,59 \text{ zł (kwota bazowa)} = 2989,35 \text{ zł} \times 68689,21 \text{ etatów} = 205.336.089,91 \text{ zł}$$

Razem: **2.160.918.040 zł**

6) Doskonalenie zawodowe

Środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Zatem odniesieniem dla obliczenia kwoty środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli musi być kwota wynagrodzeń osobowych, o których mowa w art. 30 ust. 1 KN z wyłączeniem funduszu socjalnego i dodatków wiejskiego/mieszkaniowego.

² http://eid.edu.pl/_upload/file/2015_05/raport_-_nauczyciele_a_uczniowie.pdf, str. 13

³ http://eid.edu.pl/_upload/file/2015_05/raport_-_nauczyciele_a_uczniowie.pdf, str. 14

Kwota wynagrodzeń osobowych nauczycieli szkół i przedszkoli to suma z podpunktów 2 i 3.

2.793.989.257 zł (wynagrodzenia nauczycieli szkół samorządowych) + 251.505.542,41 zł
(wynagrodzenia nauczycieli przedszkoli) = 3.045.494.799,41 zł x 1% = **30.454.948 zł**

7) Roczna wysokość kosztów związanych bezpośrednio z wynagrodzeniami nauczycieli (x 12 miesięcy):

2.793.989.257 zł (średnie wynagrodzenia nauczycieli szkół samorządowych)
251.505.542,41 zł (średnie wynagrodzenia nauczycieli przedszkoli)
29.595.763,12 zł (dodatek wiejski)

3.075.090.562,53 x 12 = 36.901.086.750,36 zł

Doliczając wysokość funduszu socjalnego i funduszu doskonalenia zawodowego:

36.901.086.750,36 zł

2.160.918.040 zł

30.454.948 zł

39.092.459.738,36 zł

V. Zgodność projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.